

0. 787914

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

*На правах рукописи*



**ЛЫХИНА ТАТЬЯНА АЛЕКСАНДРОВНА**

**ПРАВА ИНВАЛИДОВ:  
ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.10 – Международное право; Европейское право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Санкт-Петербург – 2011

Работа выполнена на кафедре международного права юридического факультета ГОУ ВПО  
«Санкт-Петербургский государственный университет»

**Научный руководитель:**

кандидат юридических наук, доцент  
**Иваненко Виталий Семенович**

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор  
**Малеев Юрий Николаевич**  
Московский государственный институт  
международных отношений (У)  
Министерства иностранных дел РФ

кандидат юридических наук, доцент  
**Бартенев Дмитрий Геннадиевич**  
Адвокатская группа ОНЕГИН  
(Санкт-Петербург)

**Ведущая организация:**

Воронежский государственный университет

Защита состоится 18 мая 2011 г. в 16 часов 15 минут на заседании

Совета Д 212.232.04 по защите докторских и кандидатских диссертаций при  
Санкт-Петербургском государственном университете по адресу:

199026, Санкт-Петербург, Васильевский остров, 22-я линия, д. 7, зал заседаний  
Ученого Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. А. М. Горького  
Санкт-Петербургского государственного университета по адресу:

199034, Санкт-Петербург, Университетская набережная, д. 7<sup>н</sup>

Автореферат разослан «18» апреля 2011 г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000676977

Ученый секретарь Диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

**В. С. Иваненко**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования обусловлена рядом взаимосвязанных социальных и правовых факторов и, прежде всего, высокой социальной проблемностью инвалидности. Во всех странах мира и в любой группе общества существуют инвалиды. Их число значительно и продолжает расти. Численность инвалидов составляет от 670 до 800 млн. человек, т.е. примерно 10-12% от общей численности населения планеты;<sup>1</sup> а с учетом членов их семей тема инвалидности напрямую затрагивает четверть населения мира.

Феномен инвалидности тесно связан с целым рядом острых проблем. Социальная изоляция и порочный круг *«инвалидность – невозможность получить достойное образование – невозможность найти работу – нищета»*<sup>2</sup> – это реальность, с которой сталкиваются миллионы людей и от которой не застрахован никто. Так, 82% от общего числа инвалидов в мире живут за чертой бедности, в развивающихся странах лишь 1-2% детей с инвалидностью имеют доступ к образованию, повсеместно инвалидность повышает для данных лиц риск безработицы – в некоторых государствах около 80% инвалидов трудоспособного возраста не могут реализовать свое право на труд.<sup>3</sup>

Глобальность и острота проблемы потребовали её общемирового решения. В рамках ООН в 1975 г. был принят первый международный акт – Декларация о правах инвалидов,<sup>4</sup> а в 2006 г. приняты первые уже международно-правовые акты – Конвенция о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней.<sup>5</sup> Генеральная Ассамблея ООН приняла этот договор, основываясь на убеждении, что *«всеобъемлющая и единая международная конвенция о поощрении и защите*

<sup>1</sup> Baseline review on mainstreaming the rights of persons with disabilities into UN Country Level Programming // Department of Economic and Social Affairs, Secretariat for the CRPD. New York, 2010. (Электронный ресурс). – Режим доступа: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=41&pid=323>.

<sup>2</sup> См. об этом подробнее: CBR: a strategy for rehabilitation, equalization of opportunities, poverty reduction and social inclusion of people with disabilities: joint position paper / World Health Organisation. 2004. P.4.

<sup>3</sup> См. об этом подробнее: UN Enable Fact Sheet on Persons with Disability // Официальный Сайт UN Enable. – Режим доступа: <http://www.un.org/disabilities/documents/toolaction/pwdfs.pdf>.

<sup>4</sup> Декларация о правах инвалидов / Принята Резолюцией ГА ООН №3447 от 09.12.1975. (Электронный ресурс). – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/declarat/disabled.htm>.

<sup>5</sup> Конвенция о правах инвалидов и Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов. / Принята Резолюцией ГА ООН 61/106 ГА ООН от 13.12.2006. (Электронный ресурс). – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/500/81/PDF/N0650081.pdf?OpenElement>.

*прав и достоинства инвалидов является важным вкладом в преодоление глубоко неблагоприятного социального положения инвалидов и в расширение их участия в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни при равных возможностях - как в развитых, так и в развивающихся странах».*<sup>6</sup>

Принятие Конвенции – универсального, юридически обязательного, международного акта – явилось не только важной вехой в развитии всемирной системы прав человека, но и положило начало процессу формирования нового образования – международно-правового института защиты прав инвалидов.<sup>7</sup>

Но развитие международной защиты прав инвалидов свидетельствует, что признание принадлежности инвалидам общезначимых прав человека не означает их автоматической реализации – необходим еще сложный процесс имплементации конвенционных норм в правовые системы государств. Конвенция вводит в ткань международного права новые концепции и понятия, новым является и сам подход к инвалидности. Поэтому для исследователей важно осмыслить и понять содержание этих нововведений, оценить, что изменилось в современной системе международно-правового регулирования, наметить векторы дальнейшего развития института защиты прав инвалидов на международном и национальном уровнях.

Особенно острым исследуемый вопрос представляется для Российской Федерации. Численность инвалидов в России – около 13 миллионов человек<sup>8</sup> – высока как в процентном, так и в абсолютном отношении. Россия подписала Конвенцию о правах инвалидов в сентябре 2008 года.<sup>9</sup> В настоящее время в профильных комитетах Федерального Собрания РФ идет работа по подготовке к ратификации этого социально-значимого международно-правового акта.<sup>10</sup>

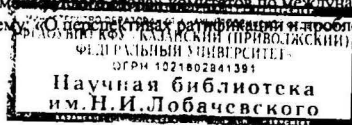
<sup>6</sup> Конвенция о правах инвалидов. Преамбула, п. «у».

<sup>7</sup> Конвенция и Протокол получили широкое признание в мире; появился новый международный правозащитный орган – Комитет по правам инвалидов, состоялись три международные конференции государств-членов, к Конвенции присоединился ЕС, изменились приоритеты деятельности ряда международных органов по правам человека в области защиты прав инвалидов и пр.

<sup>8</sup> Концепция совершенствования системы медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов в Российской Федерации: Проект Распоряжения Правительства РФ от 25.08.2010 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>9</sup> О подписании Конвенции о правах инвалидов: Распоряжение Президента РФ № 450-рп от 05.08.2008 // (Электронный ресурс). – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/9637>.

<sup>10</sup> См., например: Стенограмма заседания Комитета по международным делам и по труду и социальной политике на тему «О перспективах ратификации и проблемах реализации Конвенции





Поэтому именно на данном этапе необходимо понять, в чем состоят особенности прав инвалидов, что представляют собой международные стандарты в данной сфере, какова структура инвалидозащитных обязательств и какие шаги нужно предпринять для наиболее эффективной имплементации международных обязательств в отношении инвалидов в российскую правовую систему.

**Степень научной разработанности темы.** Вопросы и проблемы, связанные как с международным регулированием прав инвалидов в целом, так и с содержанием и имплементацией инвалидозащитных обязательств государств, в юридической литературе является мало изученными.

В зарубежной науке к настоящему моменту можно выделить ряд научных центров по изучению прав инвалидов: университеты Беркли и Корнелла (США), Лунда (Швеция), Лидза (Великобритания) и др. Однако большинство зарубежных исследований направлено на изучение национальной политики и законодательства в сфере инвалидности.

В отечественной юридической науке права инвалидов, особенно в контексте международного права, исследованы слабо – в качестве исключения нельзя не отметить монографию Р.Н. Жаворонкова, однако она носит скорее сравнительно-правовой характер; есть отдельные публикации, посвященные Конвенции о правах инвалидов (Овсюк А.А., Клепиков А.В., Шаталова Е.Ю.) . Некоторые проблемы прав инвалидов затрагиваются в исследованиях по правам человека (Иваненко В.А., Иваненко В.С., Лукашева Е.А.) и конституционному праву (Рахимли П.А.), трудовому праву (Антипьева В.Н., Гонтмахер Е.Ш., Карасаева Л.А., Кудяева Е.Г., Ясырева И.Н.).

При этом важно отметить, что значительный объем исследований в данной сфере был проведен до принятия международной Конвенции о правах инвалидов и, несмотря на большую значимость, они не отражают существенных особенностей современной ситуации и требуют творческого переосмысления.

**Объектом диссертационного исследования** является комплекс общественных отношений в сфере международно-правового регулирования и международной и внутригосударственной имплементации прав инвалидов.

**Предметом диссертационного исследования** являются международные нормативно-правовые акты и решения международных органов (в рамках ООН и Совета Европы), а также законодательство и практика Российской Федерации в области прав инвалидов.

**Цель диссертационного исследования** - провести на основе нормативного и доктринального материала комплексный научный анализ проблем понимания, международного регулирования и национально-правовой имплементации обязательств государств в области защиты прав инвалидов.

Достижение указанной цели обусловило необходимость решения **следующих основных задач:**

- историко-юридическое исследование становления и развития института защиты прав инвалидов в международном праве на основе анализа международных актов в области прав человека;

- установление основных источников прав инвалидов и выявление содержания категорий «инвалид» и «инвалидность» в международном праве;

- выявление специфики и места прав инвалидов в международном праве прав человека;

- формулирование понятия и установление содержания международно-правовых стандартов прав инвалидов;

- изучение особенностей международного мониторинга и контроля в контексте содействия имплементации прав инвалидов;

- анализ особенностей международного контроля за осуществлением международных обязательств в области прав инвалидов на универсальном и региональном уровнях;

- определение основных проблем и направлений совершенствования международного контроля и мониторинга прав инвалидов и формулирование предложений по повышению эффективности в данной сфере;

- анализ особенностей национально-правовой имплементации в области прав инвалидов;

- изучение специфики инвалидозащитных обязательств и их структуры для выявления возможных сложностей, препятствующих их эффективной национально-правовой имплементации;

- анализ законодательства Российской Федерации на предмет соответствия положениям международного права в инвалидозащитной сфере и выявление основных направлений его совершенствования в целях эффективной реализации международных инвалидозащитных обязательств.

**Методологическую основу** исследования составили используемые отечественным правоведением как общенаучные методы (анализ и синтез, дедукция, индукция, прогнозирование, моделирование, аналогия), так и специальные методы изучения и познания (сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический и структурно-функциональный).

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды Р.М. Валеева, А.С. Гавердовского, Г.М. Даниленко, Б.Л. Зимненко, Г.В. Игнатенко, В.А. Карташкина, И.И. Лукашука, С.Ю. Марочкина, Р.А. Мюллерсона, О.И. Тиунова, С.В. Черниченко, Л.М. Энтина и других отечественных ученых-международников. Большую роль в понимании проблемных вопросов темы сыграли труды в области защиты прав человека Л.Л. Беломестных, Д.Г. Бартенева, Е.А. Лукашевой, С.В. Пчелинцева, В.М. Чигарева.

Среди научных исследований, посвященных различным общим аспектам прав инвалидов, следует выделить работы Н.В. Антипьевой, Л.А. Карасаевой, А.П. Рахимли, И.Н. Ясыревой, а также труды ученых в области социологии инвалидности, социальной работы и медико-социальной экспертизы, в том числе Т.А. Добровольской, Д.В. Зайцева, Т.В. Зозули, Н.Н. Малофеева, А.И. Осадчих, П.В. Романова, Л.В. Сытина, В.С. Ткаченко, Е.Р. Ярской-Смирновой.

При подготовке настоящего диссертационного исследования использовалась зарубежная научная литература, в том числе труды Т. Дегенер, Дж. Квинн, А. Лорд, М. Стайна, Б. Тобес, Ф. Элстона и других.

**Нормативно-правовая и практическая основа исследования.** В ходе проведения диссертационного исследования широко использовались универсальные и региональные международные договоры и иные акты по правам человека, нормативно-правовые акты зарубежных государств и Российской Федерации в области защиты прав инвалидов.

Практическую основу работы составляют материалы международных органов, в частности, комитетов по правам человека ООН, решения Европейского Суда по правам человека и иные документы Совета Европы, внутренние акты государств, материалы социологических исследований.

**Научная новизна** диссертационного исследования проявляется как в постановке проблемы и методологическом подходе к ее решению, так и в полученных результатах, что позволило диссертанту впервые в отечественной науке:

- провести комплексный анализ содержания международно-правового регулирования прав инвалидов, соответствующих международных обязательств государств и механизма их имплементации;

- исследовать структуру, содержание и эволюцию понятия *«инвалидность»* на основе анализа международных актов;

- исследовать права инвалидов как относительно обособленную группу прав человека и выявить их специфику в сравнении с правами человека в целом;

- сформулировать понятие международных стандартов прав инвалидов;

- проанализировать правозащитную деятельность международных органов универсального уровня в контексте признания и защиты прав инвалидов;

- исследовать структуру и содержание международных обязательств государств, касающихся субъективных прав инвалидов, и выявить специфику данных обязательств в отношении прав инвалидов;

- выделить ряд приоритетных направлений совершенствования законодательства Российской Федерации в области признания и защиты прав инвалидов с учетом предстоящей ратификации Федеральным Собранием РФ Конвенции о правах инвалидов.

Научная новизна исследования конкретизируется и дополняется в следующих **выводах, положениях и предложениях, выносимых на защиту**:

1. Формирование концепции инвалидности и института защиты прав инвалидов в международном праве – это результат объективного и исторически обусловленного процесса глобальной социализации и гуманизации мировых общественных отношений, выразившегося во внедрении во всемирное правовое пространство общечеловеческих ценностей применительно и к инвалидам, в разработке гарантий их реализации; в центре данного процесса – интересы человека с инвалидностью, его права, свободы, индивидуальные особенности, социальные возможности, юридические гарантии.

2. Эволюция концепции инвалидности в международном праве нашла в последние годы отражение в изменении структуры понятия *«инвалидность»* и смещении акцента с медицинской на социальную его составляющую. Если изначально инвалидность определялась через *«нарушения здоровья»* индивида, и, как следствие, через его *«неспособность»* нормально участвовать в жизни общества, то в настоящее время она рассматривается через взаимодействие категорий *«нарушения здоровья»* и *«отношенческие и средовые барьеры»*, препятствующие доступу эффективной интеграции инвалидов в окружающую социальную и политическую среду. Соответственно, и международное право рассматривает инвалидность в контексте уже не только медицинских, но и во всё возрастающей степени социальных условий, создаваемых обществом и государством.

3. В рамках международного права прав человека сформировался относительно автономный комплекс принципов и норм, закрепленный в международных правозащитных актах как общего, так и инвалид-специфического характера, позволяющий утверждать об образовании правового института по защите прав инвалидов, имеющего свою сферу действия, свой предмет правового регулирования и свой базовый международный нормативно-правовой акт – Конвенцию о правах инвалидов, осуществляющую функцию системообразующего центра, обеспечивающего институту внутреннюю структурированность и системность.

4. Специфика прав инвалидов по сравнению с правами человека в целом состоит в содержательном расширении и особой форме осуществления некоторых общеизвестных субъективных прав. Эффективная реализация прав инвалидов требует учета особых потребностей инвалидов. Можно утверждать, что Конвенция о правах инвалидов уточнила известные и приблизилась к формулированию новых прав и свобод человека, таких как свобода выбора форм общения, свобода от эксплуатации, насилия и надругательства, право на самостоятельный образ жизни и вовлеченность в местное сообщество, свобода выбора места жительства, право на инклюзивное образование, право на сохранение фертильности и права в области абилитации и реабилитации.

5. Конвенция о правах инвалидов выделила инвалидность как возможное самостоятельное основание дискриминации и дополнила международное право прав человека новым видом дискриминации – *«отказ в разумном приспособлении»*, т.е. отказ инвалидам в осуществлении модификации и корректировки объектов среды в целях обеспечения реализации ими наравне с другими лицами всех прав и свобод человека. По мнению диссертанта, такое толкование дискриминации может найти дальнейшее развитие как в теории права, так и применяться не только в отношении лиц с инвалидностью, но и в отношении иных социально-уязвимых групп населения.

6. В общей системе прав и свобод человека необходимо, по мнению диссертанта, выделить международные стандарты прав инвалидов, которые можно определить как основанный на общих международных стандартах прав человека нормативный минимум, включающий в себя международно согласованный, юридически обязательный и общественно признанный комплекс прав и свобод, учитывающий специфику и особые потребности инвалидов, обеспеченный гарантиями их реализации на национальном и международном уровнях, направленный на обеспечение инвалидам равных социальных возможностей, уважения присущего им достоинства и интеграции во все сферы жизни общества.

По мнению диссертанта, значение международных стандартов прав инвалидов состоит в том, чтобы способствовать:

- пониманию специфики прав инвалидов в системе прав человека и выявлению направлений и форм правового инвалидозащитного регулирования;
- эффективной реализации инвалидами своих прав на национальном уровне через выявление и устранение факторов, препятствующих данной реализации;
- созданию и осуществлению действенных механизмов мониторинга и контроля за выполнением государствами своих обязательств в отношении инвалидов на международном и национальном уровнях;
- созданию единого понятийного поля в инвалидозащитной сфере;
- выявлению векторов и форм реформирования и дальнейшего развития национального инвалидозащитного законодательства.

7. Анализ международных актов и практики их применения позволил диссертанту установить, что мониторинг прав инвалидов на международном уровне осуществляется в рамках *«многоуровневого подхода»*, т.е. в деятельности международных институтов как инвалид-специфического характера, так и общей компетенции. Положительный момент такого подхода, по мнению диссертанта, состоит в возможности использования альтернативных механизмов защиты прав инвалидов в случае, если государство не принимает на себя международных обязательств по Конвенции или Факультативному протоколу к ней.

В то же время, несмотря на множество международных институтов, способствующих имплементации прав инвалидов, их деятельность пока разрознена и на данном этапе характеризуется поиском единообразных процедур учета прав инвалидов в работе как конвенционных, так и иных международных институтов. В связи с этим представляется необходимым:

- ввести единообразные процедуры учета прав инвалидов в работе конвенционных органов ООН (на примере опыта Комитета по правам ребенка);
- международным структурам, наделенным контрольными полномочиями (в частности, МОТ), более активно использовать их для защиты прав инвалидов.

8. В связи с учреждением в системе ООН по правам человека нового конвенционного органа – Комитета по правам инвалидов – представляется необходимым пересмотреть существующие полномочия Специального докладчика Комиссии социального развития ЭКОСОС ООН во избежание дублирования в работе этих двух институциональных структур.

9. Анализ практики Европейского суда по правам человека показывает, что правовые позиции данного контрольного органа в отношении инвалидов находятся пока в стадии формирования и развиваются в русле концепций, выработанных ООН и закрепленных Конвенцией о правах инвалидов. Диссертант считает, что Европейский суд обладает значительным потенциалом в области защиты прав инвалидов. Это связано, во-первых, с возможностью формирования единообразного понимания терминов и концепций в области прав инвалидов (например, *«отказ в разумном приспособлении»*), что особенно актуально для государств, чья правоприменительная практика пока не знакома с данными категориями. Во-вторых, если государство-участник Европейской Конвенции о защите прав человека не является участником Конвенции о правах инвалидов, Европейский суд может выступать в качестве альтернативного международного механизма защиты прав инвалидов. Государствам-членам Совета Европы можно рекомендовать ратифицировать Протокол №12 к Европейской конвенции, что гарантирует дополнительную защиту прав инвалидов.

10. Структурный анализ международных обязательств, вытекающих из Конвенции по правам инвалидов, позволяет утверждать, что такие элементы как обязательство уважать (*respect*) и обязательство защищать (*protect*) то или иное субъективное право инвалидов не может ограничиваться пассивным воздержанием от нарушения и требует учета различных их особенностей. Такой подход позволяет определить, в каком случае ненарушение прав инвалидов требует от государства и третьих лиц воздержания от действий (*негативное обязательство*) и в каких – принятия дополнительных мер, устраняющих препятствия в реализации субъективных прав (*позитивное обязательство*).



11. Важнейшим направлением повышения эффективности защиты прав инвалидов, по мнению диссертанта, является реализация положений Конвенции о правах инвалидов, предусматривающих создание в государствах-участниках:

- специальных органов, курирующих вопросы осуществления Конвенции;
- правительственного координационного механизма;
- структуры, включающей один или несколько независимых механизмов для поощрения, защиты и мониторинга за осуществлением Конвенции.

С точки зрения прав инвалидов это создаст дополнительные гарантии осуществления положений Конвенции.

12. В работе обосновывается важный вывод о том, что, хотя Российская Федерация и не является пока участницей Конвенции о правах инвалидов, её международные обязательства, вытекающие как из самого факта подписания Конвенции, так и из участия в иных универсальных договорах по правам человека и Факультативных протоколах к ним, предполагают принятие необходимых мер по признанию, поощрению и защите прав инвалидов.

В свете происходящей в настоящее время в Российской Федерации подготовки к ратификации Конвенции о правах инвалидов и предстоящего изменения законодательства проведенное исследование позволило выделить ряд приоритетных направлений реформирования российского законодательства:

- совершенствование понятийного аппарата принимаемых нормативных актов;
- обеспечение недискриминации и равенства возможностей для инвалидов;
- обеспечение доступности для инвалидов различных сфер жизни;
- улучшение административного контроля за соблюдением прав инвалидов;
- законодательное закрепление мер, учитывающих особые потребности инвалидов для эффективной реализации их прав, по преодолению средовых барьеров, особенно права на образование (с учетом требований инклюзивности) и права на труд;
- совершенствование системы статистического учета инвалидов;
- создание системы национального мониторинга с учетом норм Конвенции.

13. В связи с отсутствием в России органов / структур, отвечающих нормам Конвенции по их имплементации и мониторингу, диссертантом предлагается:

- наделить Совет по делам инвалидов при Президенте Российской Федерации полномочиями по межведомственной координации процесса предстоящей реализации Конвенции о правах инвалидов с правом принятия решений, обязательных для органов исполнительной власти;

- учредить должность Уполномоченного по правам инвалидов при Президенте РФ в качестве независимого механизма по обеспечению осуществления Конвенции и эффективной защиты прав инвалидов.

**Научно-практическая значимость** диссертации – в предложенных новых подходах к исследованию прав инвалидов и их защиты и соответствующих международных обязательств государства, а также решении проблем, возникающих при их нормативной имплементации и практической реализации.

Ряд выводов и положений работы могут использоваться для совершенствования законодательства и политики России в области прав инвалидов, а также при преподавании различных юридических дисциплин, в том числе специалистам и персоналу, работающим с инвалидами.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре международного права Санкт-Петербургского государственного университета.

Основные выводы и результаты исследования изложены в статьях, опубликованных в журналах «Медицинское право», «Бизнес в законе» и «Пробелы в российском законодательстве», а также апробированы на научно-практических конференциях, в т.ч. на Всероссийском конгрессе «Человек и его здоровье» (Санкт-Петербург, 2008 г.), на IV Национальном конгрессе по медицинскому праву (Москва, 2009 г.), на международной конференции, посвященной применению Конвенции о правах инвалидов в Европе, состоявшейся в Копенгагене (Дания) в ноябре 2010 года.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения и списка использованных источников.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы, определяются цель, задачи, объект, предмет, теоретические, эмпирические и методологические основы, научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования, формулируются основные положения и выводы, выносимые на защиту, приводятся данные об апробации исследования и его структуре.

Глава первая **«Международно-правовое регулирование прав инвалидов»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе - **«Формирование концепции и проблема определения инвалидности в международном праве»** - на основе изучения международных нормативных и доктринальных источников по правам человека раскрывается современный подход к правам инвалидов.

Анализ развития международных норм позволяет констатировать изменение структуры международно-правового определения понятия «*инвалидность*» и постепенное смещение акцента с индивидуальных нарушений здоровья на социальные характеристики этого феномена. В качестве признаков, определяющих инвалидность, с позиции современного международного права предлагается выделять:

- нарушения здоровья;
- наличие средовых и отношенческих барьеров;
- состояние взаимодействия между нарушениями здоровья и указанными барьерами, препятствующее интеграции инвалидов в обществе и эффективной реализации ими различных прав человека.

К источникам прав инвалидов следует относить как международные документы, направленные на регулирование непосредственно прав инвалидов (например, Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов 1993 г.), так и международные документы по правам человека общего характера (например, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Европейская Конвенция о защите прав человека 1950 г.). В то же время выявлено, что становление и развитие международной

концепции инвалидности и прав инвалидов происходило вне системы универсальных международных договоров по правам человека, в основном сложившейся к концу XX века. Раскрывается существенная роль Конвенции о правах инвалидов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 2006 году, не только как основного источника признания, уважения и защиты прав инвалидов в международном праве, но и договора, который, развивая положения предшествующих инвалид-специфических международных документов, дополняет общую международную систему прав человека, включив в нее и права инвалидов.

Второй параграф - **«Международные стандарты прав инвалидов в контексте прав человека»** - посвящен формулированию и содержанию международных стандартов прав инвалидов и исследованию специфики прав инвалидов в системе международного права прав человека. Значимость международных стандартов прав инвалидов состоит в выявлении внутренней взаимосвязи прав инвалидов и правореализационных механизмов на международном и национальном уровнях.

Основу стандартов составляют принципы недискриминации, уважения присущего человеку достоинства, равенства, автономии. Однако, по мнению диссертанта, принцип равенства применительно к правам инвалидов следует рассматривать с позиции обеспечения равенства возможностей. В качестве специфического правозащитного принципа международного права следует выделить и принцип автономии, который подразумевает максимально возможную самостоятельность инвалидов в ходе осуществления ими различных субъективных прав.

В результате исследования прав инвалидов установлено, что их содержательная специфика по сравнению с правами человека в целом может выражаться в особой форме осуществления (инклюзивность), либо расширении ранее известных прав человека с учетом особых потребностей инвалидов (свобода от эксплуатации, насилия и надругательства). Ряд прав инвалидов могут быть косвенно выведены из правореализационных мер –

международное право приближается к формулированию права на абилитацию и реабилитацию, индивидуальную мобильность, доступность физического окружения. Выделяются и меры реализации прав инвалидов: правоустановительные, правозащитные и антидискриминационные меры, а также, что не менее важно, меры, направленные на адаптацию социальной и физической среды к особым потребностям инвалидов. В качестве специфического ограничения пользования правами инвалидов предложено рассматривать концепцию *«разумного приспособления»* (ст. 2 Конвенции).

Автор приходит к выводу, что международные стандарты не только устанавливают минимальный перечень прав, но также содержат механизмы и гарантии реализации, что, с учетом социально уязвимого положения инвалидов в любом обществе, является особенно необходимым условием осуществления и эффективной защиты их прав.

Глава вторая **«Содействие имплементации прав инвалидов на международном уровне»** состоит из четырех параграфов.

Первый параграф - **«Содействие имплементации прав инвалидов на международном уровне: теоретические и нормативно-правовые основы»** - посвящен исследованию особенностей системы международных механизмов и процедур, способствующих осуществлению прав инвалидов.

В основе международного сотрудничества в области поощрения и защиты прав инвалидов лежит *«многоуровневый подход»* (multi-track approach). Данный подход подразумевает, что содействие осуществлению прав инвалидов относится как к компетенции инвалид-специфических международных механизмов – Комитета по правам инвалидов и Специального докладчика по правам инвалидов (в структуре ЭКОСОС), так и иных международных механизмов по правам человека в пределах их полномочий. Характер деятельности и процедуры различных международных механизмов отличаются в зависимости от их мандата.

Важную роль в обеспечении прав инвалидов играет международный контроль, который осуществляется, главным образом, группой

конвенционных органов. Диссертант, в отличие от распространенной в отечественной литературе иной точки зрения, считает, что контрольные полномочия в этой сфере осуществляются также и Европейским судом по правам человека (международный судебный контроль). Тем не менее, содействие осуществлению прав инвалидов на международном уровне ограничивается исключительно контрольными процедурами и включает консультативную и исследовательскую деятельность, содействие обмену опытом и иные формы международного сотрудничества.

Второй параграф - **«Международные конвенционные механизмы контроля в сфере обеспечения и защиты прав инвалидов»** - посвящен исследованию деятельности конвенционных комитетов ООН по правам человека (treaty bodies) в отношении прав инвалидов.

Прежде всего в работе проанализирована деятельность *«профильного»* конвенционного органа в рассматриваемой сфере - Комитета по правам инвалидов, учрежденного в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов и действующего с февраля 2009 года на основе Конвенции и Факультативного протокола к ней. Работа Комитета по правам инвалидов тесно связана с другим предусмотренным Конвенцией механизмом – Конференцией государств-участников. Комитет осуществляет контроль в области прав инвалидов на основе следующих процедур: рассмотрение докладов государств-участников, консультирование по вопросам осуществления Конвенции и, в случае ратификации государством Факультативного протокола, рассмотрение индивидуальных жалоб и расследование грубых и массовых нарушений. Кроме того, Конвенцией предусмотрено проведение Конференции государств-участников раз в два года. Комитетом подготовлены Руководящие принципы подготовки докладов по статье 35 Конвенции.

Проведенный в работе сравнительный анализ свидетельствует о сходстве контрольных полномочий Комитета по правам инвалидов и иных конвенционных и «непрофильных» органов ООН.

В диссертации в деятельности «непрофильных» комитетов установлены следующие ключевые направления защиты прав инвалидов:

- содействие учету прав инвалидов при составлении периодических докладов государств-членов;
- рассмотрение индивидуальных сообщений о нарушении прав инвалидов, если это полномочие признано государством;
- толкование норм договоров по правам человека применительно к инвалидам в рамках Общих комментариев, рекомендаций и руководств;
- использование иных способов учета прав и интересов инвалидов (дни общей дискуссии, рассмотрение альтернативных докладов и др.).

Важно подчеркнуть: хотя Российская Федерация и не является пока участницей Конвенции о правах инвалидов, её международные обязательства, вытекающие как из самого факта подписания Конвенции и непринятия никаких действий, которые, согласно статье 18 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., *«лишили бы договор его объекта и цели»*, так и участия в иных универсальных договорах по правам человека и Факультативных протоколах к ним, предполагают значительные альтернативные возможности принятия мер по признанию, поощрению и защите прав инвалидов.

Несмотря на накопленный положительный опыт, анализ деятельности конвенционных комитетов свидетельствует об отсутствии единства форм учета прав инвалидов и осуществлении контрольных полномочий в рассматриваемой сфере в различном объеме. В связи с этим представляется целесообразным:

1. «Непрофильным» конвенционным комитетам в развитие *«многоуровневого подхода»* к правам инвалидов разработать единообразную процедуру учета прав инвалидов в их деятельности;

2. С учетом опыта Комитета по правам ребенка, Комитета по экономическим, социальным и культурным правам и Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин разработать общие

комментарии либо руководства по периодическим докладом и определить круг вопросов, связанных с правами инвалидов, которые государствам-участникам следует учесть в периодических докладах;

3. Повысить осведомленность правозащитных организаций Российской Федерации, в том числе организаций инвалидов, о существующих возможных способах международной защиты и поощрения прав инвалидов в рамках системы конвенционных органов ООН.

Параграф третий - **«Международные неконвенционные механизмы в сфере обеспечения и защиты прав инвалидов».**

В диссертации проанализирована и новая форма международного содействия осуществлению прав инвалидов, которой является Межучрежденческая группа поддержки Конвенции о правах инвалидов (IASG), основанная на сотрудничестве органов, организаций и специализированных учреждений ООН по правам человека. Хотя Группа осуществляет исключительно консультативные полномочия, ее деятельность имеет принципиальное значение, поскольку обеспечивает включение вопросов прав инвалидов в повестку работы различных международных механизмов на универсальном и национальном (через деятельность национальных представительств ООН) уровнях.. Представляется, что такая форма сотрудничества - это реализация на практике «многоуровневого подхода»; она, помимо основной функции, служит примером для государств учета во всех программах и стратегиях защиты и поощрения прав инвалидов.

Другой инновационной формой сотрудничества в области прав инвалидов являются Встречи группы экспертов (Expert Group Meetings). Этот регулярный тематический форум проходит при организационной поддержке ООН и направлен на обмен практическими знаниями и опытом имплементации прав инвалидов в различных сферах.

Особое внимание в диссертации уделяется деятельности Специального докладчика по правам инвалидов Комиссии социального развития ЭКОСОС. Учрежденный в 1994 году для мониторинга и содействия имплементации



Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов, данный «квазиконтрольный» орган обладает значительным объемом информации о реализации прав инвалидов и опытом взаимодействия с национальными правительствами и международными организациями. Однако появление Комитета по правам инвалидов ставит вопрос о дублировании полномочий этих механизмов. Предлагается целесообразным трансформировать полномочия Специального докладчика с усилением консультативной функции, в качестве основной цели деятельности этого органа может стать содействие и координация международного сотрудничества в области прав инвалидов и более активное включение инвалидозащитных вопросов в повестку дня различных международных механизмов и углубление взаимодействия с неправительственными инвалидозащитными организациями.

Исследование деятельности таких международных органов как Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Совета ООН по правам человека, Специальных процедур ООН, а также специализированных учреждений ООН – МОТ и ЮНЕСКО, позволило выявить, что данные правозащитные механизмы в целом учитывают вопросы защиты прав инвалидов в своей деятельности. В то же время их деятельность оценивается диссертантом критически, поскольку полномочия данных механизмов, в том числе, и контрольные, используются не в полном объеме. Кроме того, предлагается повысить осведомленность о работе данных органов в области прав инвалидов.

Четвертый параграф - **«Судебный контроль в области прав инвалидов (на примере Европейского суда по правам человека)»** - посвящен анализу практики и позиций ЕСПЧ в контексте прав инвалидов.

Как показал проведенный анализ, в настоящее время число прецедентов защиты прав инвалидов в Суде невелико. Во многом это обусловлено отсутствием в Европейской конвенции о защите прав человека норм, непосредственно адресованных данной социальной группе или указывающих

на инвалидность как на самостоятельное основание дискриминации; однако, по мнению диссертанта, всё это может компенсироваться возможностями толкования Конвенции. Тем не менее, существующая практика позволяет выявить некоторые тенденции.

В отношении дел о защите прав инвалидов, не требовавших принятия дополнительных, *«позитивных»*, мер, Суд склонен удовлетворять жалобы, требуя от государств учитывать особенности лиц с инвалидностью для наиболее эффективной реализации их прав наравне с другими людьми. В тех случаях, когда защита прав инвалидов требовала от государств принятия ряда дополнительных мер (в частности, обеспечения доступности в различных сферах), Суд был склонен проявлять осторожность и рассматривать вопрос об их применении в качестве *«внутреннего усмотрения государства»*.

Представляется, что в настоящее время данная позиция постепенно меняется в соответствии с общим вектором развития международного права. Отходя от более сдержанного подхода, в одном из своих недавних постановлений Суд признал обязанность государства обеспечить *«разумное приспособление»* для инвалидов, что, в некотором смысле, можно рассматривать как позитивные меры. При толковании данного понятия Суд воспользовался определением, содержащимся в Конвенции о правах инвалидов, тем самым трансформировав его в свою правоприменительную практику, что свидетельствует о сближении международной и европейской правовых систем в рассматриваемой сфере.

Для государств-членов Совета Европы возможность обращения в Европейский суд по правам человека выступает как мощный дополнительный и/или альтернативный способ защиты прав инвалидов. В этом аспекте значительным потенциалом обладают нормы статьи 14 Европейской конвенции, а также Протокола №12, которые содержат общий запрет на дискриминацию.

Третья глава **«Национально-правовая имплементация международных обязательств в области прав инвалидов»** посвящена анализу международно-правовых обязательств в области прав инвалидов и выявлению сложностей, с которыми государства могут столкнуться в ходе инкорпорации международно-правовых норм, направленных на защиту прав инвалидов. Предлагаются меры, которые, по мнению диссертанта, Российской Федерации целесообразно предпринять ввиду предстоящей ратификации Конвенции о правах инвалидов.

Первый параграф - **«Возникновение международных обязательств в области прав инвалидов»**. Особенность взаимосвязи международной и национальных правовых систем позволяет государствам инкорпорировать в национальное право и нормы рекомендательного характера, однако, тем не менее, основной источник международных обязательств государств - акты юридически обязательного характера. Поэтому для государств, решивших присоединиться к Конвенции о правах инвалидов, она будет выступать основным источником международных инвалидозащитных обязательств.

В диссертации рассмотрен процесс возникновения обязательств по Конвенции, проявляющийся в выражении согласия на ее обязательность, которое в зависимости от субъекта может происходить либо в форме ратификации (для государств), либо форме официального подтверждения – (для организаций региональной интеграции).

С позиции современных тенденций развития международной и региональных систем права большое значение имеет возможность участия в Конвенции организаций региональной интеграции – в тексте Конвенции этот термин употребляется как нетождественный понятию «международная организация». К таким организациям относится и Европейский Союз, который 23 декабря 2010 г. официально подтвердил свое участие в Конвенции. Это по-новому ставит вопрос об особенностях международной имплементации международных договорных норм и распределении международных обязательств между ЕС и государствами-участниками.

Проведенный анализ свидетельствует, что государства также активно пользуются и правом заявления оговорок и деклараций о толковании Конвенции. Они касаются территориального действия Конвенции (Азербайджан, Бельгия, Сирия), репродуктивных прав (Мальта, Польша), соотношения с национальным правом (Тайланд, Сальвадор) и ряда иных вопросов. В целом государствам, намеренным ратифицировать Конвенцию и Факультативный протокол, следует воздерживаться от таких оговорок, которые стремятся придать национальному праву более высокую юридическую силу по сравнению с международным правом.

Исследование вопроса о возможности непосредственного применения в Российской Федерации Конвенции о правах инвалидов после её ратификации позволило сделать вывод о том, что данный договор не является самоисполнимым. Таким образом, для реализации в России международных норм о признании и защите прав инвалидов необходимо приведение национального законодательства в соответствие с требованиями Конвенции и принятие нормативно-правовых актов, развивающих и обеспечивающих ее положения.

На основе проведенного анализа законодательной практики государств в диссертации выделено две возможных ратификационных стратегии. Первая из них состоит в скорейшей ратификации государствами Конвенции и последующем приведении национального законодательства в соответствие с её требованиями в течение срока между возникновением обязательств и предоставлением первого доклада в Комитет по правам инвалидов (Великобритания, Швеция). Вторая стратегия предполагает предварительную гармонизацию национального законодательства (Финляндия, Норвегия). Представляется, что государствам, чьи законодательство и правоприменительная практика нуждаются в значительных изменениях для соответствия требованиям Конвенции, в том числе и Российской Федерации, следует предпочесть вторую стратегию.

Второй параграф - **«Национально-правовая имплементация международных обязательств государств-участников по Конвенции о правах инвалидов: виды, структура и особенности»** - посвящен анализу содержания международных обязательств, вытекающих из Конвенции о правах инвалидов, в связи с необходимостью их национально-правовой имплементации.

Предложена следующая классификация международных обязательств в области прав инвалидов:

- обязательства, вытекающие из принципов защиты прав инвалидов;
- комплексные обязательства; общие обязательства;
- обязательства из основных прав человека в отношении инвалидов;
- обязательства организационного характера.

В работе предлагается рассматривать обязательства из принципов защиты прав инвалидов и комплексные обязательства в качестве критериев оценки законодательства и инвалидозащитной политики государств на предмет общего соответствия Конвенции, тогда как обязательства общего и организационного характера – как меры национальной имплементации.

Особое внимание уделяется анализу обязательств, направленных на обеспечение различных субъективных прав инвалидов. Такие структурные элементы как *«обязательство уважать»* и *«обязательства исполнять»*, традиционно рассматриваемые как негативные обязательства, в отношении прав инвалидов могут приобретать характер позитивных обязательств и требовать дополнительных мер обеспечения от государства и третьих лиц. Учет этой особенности позволяет обеспечить фактическое равенство возможностей лиц с инвалидностью и лиц без инвалидности.

В третьем параграфе - **«Проблемы и перспективы имплементации международных обязательств в области прав инвалидов в Российской Федерации»** - с учетом видов международных обязательств выделены следующие основные направления, которые, по мнению диссертанта, нуждаются в улучшении ввиду предстоящей ратификации Конвенции о правах инвалидов:

- совершенствование понятийного аппарата;

- обеспечение недискриминации и равенства возможностей;
- обеспечение доступности в различных сферах;
- законодательное закрепление мер, способствующих учету и уважению особенностей инвалидов;
- совершенствование мер административного контроля за соблюдением прав инвалидов;
- повышение эффективности реализации права на труд и права на образование;
- совершенствование системы статистического учета инвалидов;
- создание системы национального мониторинга с учетом требований Конвенции.

В рамках перечисленных направлений предлагается внести ряд изменений и дополнений в нормативно-правовые акты Российской Федерации, направленные на учет особенностей инвалидов при реализации ими различных прав человека. В свете ст. 33 Конвенции предлагается пересмотреть полномочия Совета при Президенте РФ по делам инвалидов и учредить должность Уполномоченного по правам инвалидов в качестве независимого механизма защиты прав инвалидов.

В целях совершенствования статистики инвалидности предлагается создать единую федеральную систему статистического учета инвалидов и разработать статистический инструмент на основе Международной классификации функционирования (ВОЗ, 2000 г.), поскольку данная классификация концептуально совместима с Конвенцией о правах инвалидов и имеет опыт успешного применения в странах Европы.

Кроме того, предлагается разработать Федеральный закон «О правах инвалидов» в качестве основополагающего нормативно-правового акта в рассматриваемой сфере. Такой закон мог бы восполнить существующие пробелы в отечественном законодательстве, создать правовую основу национального мониторинга прав инвалидов и каталогизировать права инвалидов в различных областях жизни, а не только в сфере социальной защиты.

В **Заключении** приводятся основные выводы по диссертации, подчеркивается значение международно-правового регулирования и мониторинга для единообразного понимания прав инвалидов и уважения их особенностей, а также роль Конвенции о правах инвалидов в качестве мощного стимула для дальнейшего совершенствования национальной политики и законодательства по защите прав инвалидов в Российской Федерации.

По теме диссертации автором **опубликованы следующие основные научные работы**, в том числе 3 статьи в журналах, включенных в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук (выделены полужирным шрифтом):

1. Инвалидность с точки зрения современного международного права // **Бизнес в законе**. 2010. №2. С. 148-153. – 0,5 п.л.
2. Проблемы национально-правового обеспечения доступности среды в целях реализации Конвенции о правах инвалидов // **Пробелы в российском законодательстве**. 2010. №3. С.112-116. – 0,4 п.л.
3. К вопросу совершенствования статистики инвалидности в контексте Конвенции о правах инвалидов и возможностях применения Международной классификации функционирования // **Медицинское право**. 2010. №4 (32). С. 26-32 (в соавторстве с Ф.А. Юнусовым). 0,5 п.л.
4. Проблема имплементации Конвенции о правах инвалидов в инвалидозащитном законодательстве Российской Федерации // Тезисы XIV Российского Национального конгресса «Человек и его здоровье». Вестник всероссийской гильдии протезистов-ортопедов. 2009. №3 (37). С. 189-190. (в соавторстве с Л.В. Сытиным и Л.В. Лыхиной). 0,2 п.л.
5. Основные направления развития инвалидозащитного законодательства России в контексте международных обязательств по Конвенции о правах инвалидов // Научные труды IV Всероссийского съезда (Национального конгресса) по медицинскому праву / Под ред. Ю.Д. Сергеева, С.В. Ерофеева. – М.: НАМП, 2009. – 364 с. С. 114-117. 0,2 п.л.

6. Международный конвенционный контроль как средство совершенствования государственной политики в сфере защиты прав инвалидов // Преодоление правового нигилизма как вектор развития современного государства и общества. Материалы IV Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2009. – 741 с. С. 253-255. 0,1 п.л.
7. К вопросу о ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов в Российской Федерации // Вестник всероссийского общества специалистов по медико-социальной экспертизе, реабилитации и реабилитационной индустрии. 2010. №1. С. 7-11. (В соавторстве с Л.В. Сытиным и Л.В. Лыхинной). 0,1 п.л.
8. Восстановительная модель прав инвалидов в контексте международного права: тенденции и современное состояние // Восстановительные модели в современном праве: публично-правовые и частно-правовые аспекты: сборник трудов / под общ. ред. Шепель Т.В. НФИ ГОУ ВПО «КемГУ». – Новокузнецк, 2008. – 193 с. С. 44-48. 0,2 п.л.
9. Права инвалидов: проблемы и основные направления совершенствования инвалидозащитной политики Российской Федерации // Материалы Всероссийского научно-практического семинара «Проблемы медико-социальной экспертизы, оказания протезно-ортопедической помощи и реабилитации инвалидов с утратой конечности». – Новокузнецк, 2010. – 104 с. С. 13-14. (В соавторстве с Л.В. Лыхинной). 0,2 п.л.
10. The 9<sup>th</sup> European Conference on Rehabilitation “The United Nations’ Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Rehabilitation in Europe: - Effects on Individuals and Rehabilitation Management”: Abstracts Parallel Sessions. Copenhagen. 2010. P. 14. (В соавторстве с Л.В. Сытиным и Л.В. Лыхинной). 0,1 п.л.



Подписано в печать 18.04.2011 г.  
Формат 60х84 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 1,6. Тираж 100 экз.  
Заказ № 2008.

Отпечатано в ООО «Издательство "ЛЕМА"»  
199004, Россия, Санкт-Петербург, В.О., Средний пр., д. 24  
тел.: 323-30-50, тел./факс: 323-67-74  
e-mail: [izd\\_lemma@mail.ru](mailto:izd_lemma@mail.ru)  
<http://www.lemaprint.ru>





